Deutscher Bundestag

Drucksache 18/9870

18. Wahlperiode

28.09.2016

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Sondergutachten der Monopolkommission gemäß § 62 Absatz 1 des Energiewirtschaftsgesetzes

Energie 2015: Ein wettbewerbliches Marktdesign für die Energiewende – Drucksache 18/6432 –

Stellungnahme der Bundesregierung

I. Kurzfassung

In ihrem fünften Sondergutachten nach § 62 Absatz 1 des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG) zum Energiemarkt „Energie 2015: Ein wettbewerbliches Marktdesign für die Energiewende" nimmt die Monopolkommission zu der Frage Stellung, ob auf den Märkten der leitungsgebundenen Versorgung mit Elektrizität und Gas in der Bundesrepublik Deutschland ein funktionsfähiger Wettbewerb besteht. Im Bereich der Stromgroßhandelsmärkte stellt die Monopolkommission fest, dass die von ihr ermittelten Marktmachtindikatoren aktuell keine Anzeichen von Marktmacht aufzeigen, und begrüßt den Fortschritt des grenzüberschreitenden Handels. Im Gassektor bewertet die Monopolkommission zwar die Stärkung des Wettbewerbs in Deutschland positiv, wirbt jedoch für eine stärkere Harmonisierung der Märkte auf europäischer Ebene.

Sie beurteilt insbesondere die Umweltziele in der Energiewende und hinterfragt kritisch den Nutzen des EEG als nationales Förderprogramm zur Treibhausgasreduktion sowie die weiteren Maßnahmen zur CO_2-Reduktion im Energiesektor (Sicherheitsbereitschaft von Braunkohlekraftwerken, Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz (KWKG), Energieeffizienzmaßnahmen).

Im Fokus des Gutachtens stehen zudem Fragen der Versorgungssicherheit. Die Monopolkommission schlägt mehrere konkrete Alternativen zum Netzausbau vor, um den Netzausbaubedarf zu reduzieren. Die Monopolkommission erachtet wie die Bundesregierung die Aufteilung der deutschen Stromgebotszone in eine norddeutsche und eine süddeutsche Stromgebotszone für nicht zweckmäßig. Sie untersucht und bewertet ferner das Konzept und die Wirkungen des Strommarktes 2.0. Sie stimmt mit der Bundesregierung darin überein, dass der Flexibilisierung der Nachfrage für den Strommarkt 2.0 und für die Gewährleistung der Versorgungssicherheit besondere Bedeutung zukommt. Sie spricht sich jedoch insbesondere für die Befristung der Kapazitätsreserve aus.

Weitere zentrale Forderungen betreffen die Novellierung der Vergabe von Wegenutzungsrechten, bei der die Monopolkommission vorschlägt, als Auswahlkriterium einen Abschlag von der jährlichen Erlösobergrenze bzw. vom erwarteten Netznutzungsentgelt vorrangig zu berücksichtigen, sowie die Weiterentwicklung der Anreizregulierung zur Gewährleistung notwendiger Erweiterungsinvestitionen von Verteilernetzbetreibern.

Die Bundesregierung hat drei Gesetzesvorhaben im Energiebereich erfolgreich auf den Weg gebracht, die bereits verschiedene Empfehlungen der Monopolkommission aufgreifen. So haben Bundestag und Bundesrat im

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie vom 28. September 2016 gemäß § 62 Absatz 2 des Energiewirtschaftsgesetzes.

Sommer 2016 das von der Bundesregierung vorgelegte Gesetz zur Weiterentwicklung des Strommarktes beschlossen, das am 30. Juli 2016 in Kraft getreten ist. Ziel dieses Strommarktgesetzes ist es, die bestehenden Marktmechanismen zu stärken, eine stärkere Flexibilisierung des gesamten Stromsystems anzureizen und den Strommarkt stärker in den europäischen Binnenmarkt zu integrieren. Daneben haben Bundestag und Bundesrat die von der Bundesregierung vorgelegte Novelle des Erneuerbare-Energien-Gesetzes am 8. Juli 2016 beschlossen, mit der die Förderung für erneuerbare Energien ab 2017 wettbewerblich durch Ausschreibungen ermittelt wird („EEG 2017"). Damit wird die Entwicklung des EEG in Richtung mehr Marktnähe und Wettbewerb konsequent vorangetrieben. Mit dem Gesetz zur Digitalisierung der Energiewende, das am 2. September 2016 in Kraft getreten ist, wird zugleich dem Bedarf an intelligenten Mess- und Kommunikationstechnologien für die effiziente Transformation des Energieversorgungssystems Rechnung getragen. Zur Änderung der Vorschriften zur Vergabe von Wegenutzungsrechten zur leitungsgebundenen Energieversorgung hat die Bundesregierung überdies am 3. Februar 2016 den Regierungsentwurf beschlossen. Die erste Lesung im Bundestag fand am 29. April 2016 statt. Der Entwurf hält in Übereinstimmung mit den Empfehlungen der Monopolkommission an einem diskriminierungsfreien und transparenten, nach wettbewerblichen Kriterien durchzuführenden Verfahren fest.

Schließlich hat die Bundesregierung die Anreizregulierung novelliert; die Novelle wurde am 3. August 2016 vom Kabinett beschlossen. Unterstützt von der Monopolkommission werden damit die Investitionsbedingungen für Verteilernetzbetreiber verbessert, wobei gleichzeitig wesentliche Auswirkungen auf die Einzelpreise, das allgemeine Preisniveau und insbesondere das Verbraucherpreisniveau nicht erwartet werden. Mit der Einführung eines Effizienzbonus zur Förderung von Innovationen sowie der Erhöhung der Transparenz werden weitere Anregungen der Monopolkommission umgesetzt.

Zusammenfassend trifft die Bundesregierung zum Gutachten der Monopolkommission die folgenden Aussagen:

1. Markt- und Wettbewerbsverhältnisse im Energiebinnenmarkt

Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Monopolkommission, dass das Ziel der Verwirklichung eines europäischen Binnenmarktes für Strom und Gas weiter vorangetrieben werden sollte. Auch aus Sicht der Bundesregierung ist es zu begrüßen, dass die Stromgroßhandelsmärkte – wie von der Monopolkommission festgestellt – durch relativ geringe administrative Marktzutrittsbarrieren gekennzeichnet sind. Der europäische Strombinnenmarkt könnte allerdings durch den weiteren Ausbau der Netzinfrastruktur für den grenzüberschreitenden Stromtransport und insbesondere der Grenzkuppelkapazitäten weiter vorangetrieben werden.

Die Bundesregierung teilt die Feststellung der Monopolkommission, nach der die von dieser ermittelten Marktmachtindikatoren aktuell keine Anzeichen von Marktmacht im Stromgroßhandel aufzeigen. Sie teilt die Einschätzung, dass die Marktmacht der größten Stromerzeugungsunternehmen in den letzten Jahren deutlich abgenommen hat. Sie stimmt aber zugleich mit der Monopolkommission darin überein, dass es von Bedeutung ist, die künftige Entwicklung an den Strommärkten weiter zu beobachten. Denn insbesondere durch Anpassungen des Kraftwerksparks im Zuge der Energiewende können sich die Marktmachtverhältnisse schnell ändern.

Die Bundesregierung betont, dass die Gasversorgung in Deutschland im internationalen Vergleich sehr sicher ist. Dennoch teilt die Bundesregierung die Einschätzung der Monopolkommission, dass die Gasversorgungssicherheit durch eine Diversifizierung von Gasbezugsquellen und Transportwegen erhöht werden kann. Aus Sicht der Bundesregierung sollte hierfür auf einen marktbasierten Ansatz zurückgegriffen werden.

2. Umweltziele in der Stromerzeugung

Das energiepolitische Zieldreieck beschreibt aus Sicht der Bundesregierung den umfassenden Ansatz, wie die Transformation zu einem zuverlässigen, bezahlbaren und umweltverträglichen Energieversorgungssystem gewährleistet wird. Dagegen trägt die von der Monopolkommission entwickelte eigene Zieltrias für die Entwicklung erneuerbarer Energieerzeugungsformen aus „Treibhausgasreduktion, Ausstieg aus der Atomenergie und Förderung der Grundlagenforschung" der Energiewende nach Ansicht der Bundesregierung nicht hinreichend Rechnung. Neben den genannten Zielen des energiepolitischen Zieldreiecks ist unter anderem die Reduktion des Energieverbrauchs bzw. die Steigerung der Energieeffizienz ein weiteres, gleichgewichtiges Kernziel der Energiewende.

Die Monopolkommission empfiehlt, dass das Emissionshandelssystem als europäisches Instrument zur Treibhausgasreduktion gestärkt werden sollte, um die Ziele der Energiewende auf ökonomisch effiziente Weise zu erreichen. Die Bundesregierung teilt zwar im Grundsatz die Einschätzung der Monopolkommission, dass der

Handel mit Emissionszertifikaten das zentrale europäische Instrument zur Reduktion von Kohlendioxidemissionen in den Bereichen Energiewirtschaft und Industrie darstellt, sieht jedoch auch die unterschiedlichen Interessenlagen innerhalb der EU, die einer wirksamen Stärkung entgegenstehen.

Die Kritik, dass in einem europäischen Emissionshandelssystem nationale Instrumente zum Ausbau der erneuerbaren Energien wie das EEG zu keinem zusätzlichen Emissionsminderungseffekt führen würden, vernachlässigt, dass solche nationalen Instrumente mit dem europäischen Instrument zusammenhängen und -wirken.

Die Bundesregierung stimmt der Monopolkommission zu, dass die Erneuerbare-Energien-Förderung markt- und wettbewerbsorientiert weiterentwickelt werden sollte. Der Grundstein hierfür wurde mit der EEG-Novelle 2014 gelegt, mit der die Förderung für erneuerbare Energien ab 2017 wettbewerblich durch Ausschreibungen ermittelt werden soll. Das EEG 2017 setzt diese Umstellung auf Ausschreibungen um. Bei der Ausgestaltung der Ausschreibungen kann die Bundesregierung auf die Erfahrungen im Rahmen der Pilotausschreibung für Photovoltaikfreiflächenanlagen zurückgreifen. Die Monopolkommission untersucht verschiedene Ausschreibungsmodelle und spricht sich dafür aus, dass durch die Wahl des Auktionsdesigns echter Wettbewerb ermöglicht wird. Der Vorschlag der Monopolkommission, erneuerbare Energien durch eine technologieneutrale Mengensteuerung zu fördern, kann jedoch aus Sicht der Bundesregierung zu Mitnahmeeffekten bei kostengünstigen Technologien führen. Technologiedifferenzierte Ausschreibungen können ferner zu einer besseren Mischung der Technologien und einer besseren räumlichen Verteilung der Anlagen führen. Dies kann die Kosten für Netzausbau und Systemintegration senken. Eine technologieneutrale Ausschreibung ohne weitere Restriktionen würde hingegen die Kosten der Netz- und Systemintegration stark erhöhen. Darüber hinaus bestünde die Gefahr von Strukturbrüchen. Insbesondere würde bei einer technologieneutralen Ausschreibung die derzeit noch relativ junge Windenergie auf See zu einem abrupten Stopp kommen und dadurch sog. „stranded investments“ ausgelöst. Vor diesem Hintergrund wird die Bundesregierung in den Jahren 2018 bis 2020 zunächst in einem Piloten gemeinsame Ausschreibungen für Windenergieanlagen an Land und Solaranlagen testen. Die gemeinsamen Ausschreibungen dienen dazu, auszuprobieren, ob mit gemeinsamen Ausschreibungen für mehrere Technologien ein hinreichend diversifizierter Zubau erfolgt, die Ausbauziele eingehalten werden können, die Kosteneffizienz gewährleistet werden kann und hinreichende Anreize für eine gute Netz- und Systemintegration gesetzt werden können. Der Pilot wird ergebnisoffen evaluiert.

Zudem bezweifelt die Monopolkommission, dass die ergänzenden Maßnahmen zur CO_2-Reduktion im Energiesektor (Sicherheitsbereitschaft, KWKG, Energieeffizienzmaßnahmen) die gewünschten Emissionsminderungen erbringen können. Die Bundesregierung steht zu dem Ziel, die Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2020 um 40 Prozent im Vergleich zum Jahr 1990 zu verringern. Die Bundesregierung hat durch umfassende Untersuchungen dargelegt, dass die geplanten Maßnahmen im Stromsektor geeignet sind, einen Minderungsbeitrag von bis zu 22 Millionen Tonnen CO_2 bis zum Jahr 2020 zu erbringen. Der Vorschlag der Monopolkommission, die nationalen Minderungsziele alternativ durch einen Aufkauf von CO_2-Zertifikaten im Umfang von 22 Millionen Tonnen CO_2 zu erbringen, ist aus Sicht der Bundesregierung nicht geeignet, denn aufgrund des erheblichen Überangebots von Zertifikaten kann der Aufkauf von Zertifikaten die angestrebte Emissionsminderung in Deutschland nicht bewirken.

3. Versorgungssicherheit

a) Erzeugungsstandorte und Versorgungsnetze

Die Monopolkommission untersucht verschiedene Alternativen zur Verringerung des Netzausbaubedarfs. Unter anderem analysiert sie die Wirkung eines regional differenzierten erzeugerseitigen Netzentgeltes (G-Komponente) zur Entlastung der Netze. Sie sieht grundsätzlich Potenzial hinsichtlich eines solchen Entgelts für Erneuerbare-Energien-Anlagen sowie für die Abregelung bestimmter Erneuerbare-Energien-Anlagen bei negativen Börsenstrompreisen. Die Bundesregierung wird die Vor- und Nachteile eines erzeugerseitigen Netznutzungsentgeltes für konventionelle und Erneuerbare-Energien-Anlagen in der anstehenden Überprüfung der Netzentgeltsystematik umfassend prüfen und bewerten. Dagegen kann aus Sicht der Bundesregierung durch die Abregelung von Erneuerbare-Energien-Anlagen bei negativen Preisen keine effektive Netzentlastung erzielt werden, denn es gibt nur einen schwachen Zusammenhang zwischen negativen Strompreisen und netzengpassbedingten Abregelungen. Auch der Vorschlag, dass die Übertragungsnetzbetreiber solange Anlagen abregeln, bis der Börsenpreis auf Null gestiegen ist, würde einen Eingriff in die Preisbildung am Strommarkt darstellen und dem Ziel des Strommarktes 2.0 zuwiderlaufen.

Die Bundesregierung teilt jedoch die Einschätzung der Monopolkommission, dass eine Aufteilung der deutschen Stromgebotszone in Nord- und Süddeutschland nicht sinnvoll ist, da keine nennenswerte Entlastung des

innerdeutschen Netzausbaubedarfs eintreten dürfte, jedoch mit größeren Diskussionen und Akzeptanzproblemen in der Bevölkerung zu rechnen wäre. Ebenso stimmt die Bundesregierung mit der Einschätzung der Monopolkommission überein, dass durch eine stärkere Nachfrageflexibilisierung das Netz entlastet und stabilisiert werden kann.

Die von der Monopolkommission vorgeschlagene Prüfung, Redispatch schon auf der Ebene der Netzplanung zu berücksichtigen, um dadurch den Netzausbaubedarf zu verringern, lehnt die Bundesregierung ab. Dies dürfte zu einem unterdimensionierten Netz mit dauerhaften Engpässen führen und daher die Systemsicherheit gefährden.

Das Gesetz zur Digitalisierung der Energiewende zielt darauf ab, die Kosten für den Einbau intelligenter Messsysteme („Smart Meter") zu reduzieren, und sieht daher Preisobergrenzen vor, die sich am jeweiligen Nutzenpotenzial orientieren. Aus Sicht der Bundesregierung geht der Nutzen intelligenter Messsysteme jedoch über den von der Monopolkommission genannten Nutzen der Netzausbaureduzierung hinaus. Intelligente Messsysteme bieten Potenziale im Bereich der Energieeffizienz, der Spartenbündelung, vermeiden Ablesekosten und ermöglichen variable Tarife. Gleichzeitig bilden sie die Grundlage für innovative Anwendungen und den Einsatz intelligenter Verbrauchsgeräte.

b) Strommarktentwicklung und Kapazitätsmechanismen

Die Monopolkommission untersucht verschiedene Kapazitätsmechanismen zur Absicherung des Strommarktes. Die Bundesregierung stimmt mit der Monopolkommission darin überein, dass der Strommarkt nur dann funktionsfähig ist, wenn Kraftwerksbetreiber Anreize für Investitionen erhalten. Um dies zu ermöglichen, plant die Bundesregierung verschiedene Maßnahmen, die insbesondere mit dem Strommarktgesetz umgesetzt worden sind.

Auch aus Sicht der Bundesregierung weisen Kapazitätsmärkte Risiken insbesondere für die Ausübung von Marktmacht auf. Kapazitätsmärkte führen häufig zu Überkapazitäten, weisen eine hohe Komplexität auf und bergen die Gefahr von Regulierungsversagen. Daher schlägt die Bundesregierung die Einrichtung einer Kapazitätsreserve außerhalb des Strommarktes zur Absicherung der Stromversorgung für nicht vorhersehbare, außergewöhnliche Extremsituationen vor. Die von der Monopolkommission vorgeschlagene Befristung der Kapazitätsreserve würde jedoch dem Ziel, die Stromversorgung langfristig abzusichern und Vertrauen in den Strommarkt 2.0 zu schaffen, zuwiderlaufen. Sie würde zudem das Risiko bergen, dass Akteure von der Teilnahme an den Ausschreibungen abgehalten werden könnten. Vertrauen in den Strommarkt 2.0 und damit Planungs- und Investitionssicherheit können nur entstehen, wenn die Politik zu dem geschaffenen ordnungsrechtlichen Rahmen steht.

4. Vergabe von Wegenutzungsrechten und Anreizregulierung

Die Monopolkommission analysiert die Entwicklungen und Vorschläge bei der Vergabe von Wegenutzungsrechten und der Anreizregulierung.

Im Bereich der Vergabe von Wegenutzungsrechten legt die Monopolkommission einen Vorschlag zur Änderung des § 46 EnWG vor und regt an, als Auswahlkriterium für die Unternehmen den Abschlag von der jährlichen Erlösobergrenze bzw. vom erwarteten Netznutzungsentgelt vorrangig zu berücksichtigen. Die Bundesregierung hat am 3. Februar 2016 den Regierungsentwurf für ein „Gesetz zur Änderung der Vorschriften zur Vergabe von Wegenutzungsrechten zur leitungsgebundenen Energieversorgung" beschlossen, der die Empfehlungen der Monopolkommission weitgehend aufgreift. Auch aus Sicht der Bundesregierung ist der Zweck des § 1 Absatz 1 EnWG bei der Auswahl der Unternehmen zu berücksichtigen. Dennoch kann nur bei Beibehaltung eines kommunalen Entscheidungsspielraums für die Festlegung der konkreten Kriterien und deren Gewichtung den regional unterschiedlichen netztechnischen Verhältnissen angemessen Rechnung getragen werden.

Im Bereich der Anreizregulierung befürwortet die Monopolkommission die Empfehlungen der Bundesnetzagentur (BNetzA) und stellt regulatorischen Anpassungsbedarf bei den Erweiterungsinvestitionen von Verteilernetzbetreibern fest. Auch aus Sicht der Bundesregierung ist die durchgeführte Reform der Anreizregulierung zweckmäßig, um die Investitionsbedingungen für Verteilernetzbetreiber zu verbessern. Ein Systemwechsel von fünfjährigen Budgets hin zur jährlichen Anpassung der Kapitalkosten ermöglicht die unmittelbare Anerkennung von Investitionskosten der Netzbetreiber und schafft Investitionsanreize. An die Stelle pauschaler Budgets zur Kostendeckung tritt die Berücksichtigung individueller Investitionskosten. Darüber hinaus werden effiziente Netzbetreiber mit einem Bonus belohnt, der insbesondere innovative Lösungen anreizt. Auch dafür hatte sich die Monopolkommission ausgesprochen.

Hervorgehoben hat die Monopolkommission mangelnde Transparenz der Regulierung. Mit der Novelle der Anreizregulierungsverordnung wird nun erstmalig ein ausführlicher Katalog zu veröffentlichender Informationen zur besseren Nachvollziehbarkeit der Regelungsentscheidungen sowie der Kosten und Erlöse der Netzbetreiber definiert.

II. Ausführliche Stellungnahme

1. Gegenstand der Stellungnahme der Bundesregierung

Gemäß § 62 EnWG hat die Monopolkommission den Auftrag, alle zwei Jahre ein Gutachten über den Stand und die absehbare Entwicklung des Wettbewerbs im Bereich der leitungsgebundenen Versorgung mit Elektrizität und Gas vorzulegen. Am 6. Oktober 2015 ist die Monopolkommission diesem Auftrag zum fünften Mal nachgekommen.

Die Bundesregierung hat das von der Monopolkommission am 6. Oktober 2015 veröffentlichte Sondergutachten 71 mit dem Titel „Energie 2015: Ein wettbewerbliches Marktdesign für die Energiewende" dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat am gleichen Tag zugeleitet.

Hiermit nimmt die Bundesregierung nach § 62 Absatz 2 Satz 2 EnWG zum Gutachten Stellung. Die Stellungnahme orientiert sich maßgeblich an der Struktur des Sondergutachtens.

2. Markt- und Wettbewerbsentwicklungen im Energiebinnenmarkt (S. 16-66)

a) Strom

Auch aus Sicht der Bundesregierung ist es zu begrüßen, dass die Stromgroßhandelsmärkte, d. h. der Erstabsatzmarkt für konventionell erzeugten Strom und die Distributionsstufen – wie von der Monopolkommission festgestellt – durch relativ geringe administrative Marktzutrittsbarrieren gekennzeichnet sind und deshalb in den letzten Jahrzehnten ein zunehmend wettbewerbsintensiver Handel von Strommengen entstanden ist. Die Bundesregierung teilt im Ergebnis die Einschätzung der Monopolkommission, dass die Wettbewerbsentwicklung im Stromgroßhandel positiv ist und derzeit auf dem Stromerstabsatzmarkt kaum Anhaltspunkte für eine erhebliche Marktmacht einzelner Anbieter bestehen. Zu einer ähnlichen Einschätzung der Wettbewerbssituation kommen auch Bundeskartellamt und BNetzA in ihrem letzten Monitoringbericht. Die Bundesregierung begrüßt im Grundsatz den methodischen Ansatz der Monopolkommission, ihre Analyse auf verschiedene, selbst ermittelte Marktmachtindikatoren zu stützen, auch solche, für die bisher nur wenige Erfahrungen vorliegen. Zu beachten ist jedoch, dass eine Vergleichbarkeit der so gefundenen Ergebnisse mit denen anderer Untersuchungen, etwa der des Bundeskartellamtes, ausgeschlossen ist, worauf die Monopolkommission selbst zu Recht hinweist. Da die Monopolkommission bei ihrer Analyse teilweise eine andere Methodik und Datenbasis verwendet als die, die den Kartellbehörden kartellrechtlich vorgeben ist, weichen die von ihr berechneten Marktanteile der großen deutschen Erzeugungsunternehmen von den Ermittlungen der Behörden ab. Eine abschließende kartellrechtliche Bewertung der Wettbewerbsverhältnisse auf dem Erstabsatzmarkt für konventionell erzeugten Strom liegt derzeit nicht vor. Die Bundesregierung geht wie die Monopolkommission davon aus, dass sich zukünftig die Marktmachtverhältnisse mit dem unter anderem durch niedrige Marktpreise veranlassten Abbau von Überkapazitäten wegen einer zunehmenden Marktverengung wieder verändern können. Auch sie misst daher einer Weiterentwicklung der Marktbeobachtung und Marktanalyse große Bedeutung zu. Diese werden weiterhin von Bundeskartellamt und BNetzA im Rahmen der bisherigen Monitoringtätigkeit und verstärkt durch die gemeinsame Markttransparenzstelle für den Großhandel für Strom und Gas konsequent wahrgenommen werden. Speziell für die Wettbewerbsverhältnisse im Bereich der Stromerzeugung sieht das Strommarktgesetz einen Bericht des Bundeskartellamtes über die entsprechenden Monitoringergebnisse vor.

Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Monopolkommission, dass begrenzte Grenzkuppelkapazitäten der Verwirklichung eines europäischen Energiebinnenmarktes entgegenstehen. In diesem Zusammenhang hebt die Bundesregierung hervor, dass der Ausbau der Grenzkuppelkapazitäten auch mit einer entsprechenden Verstärkung der innerstaatlichen Transportinfrastruktur einhergehen muss.

b) Gas

Die Monopolkommission bewertet es als positiv, dass sich in Deutschland durch die Zusammenlegung der Gasmarktgebiete auf zwei die Liquidität im Gasgroßhandelsmarkt erhöht hat und der Wettbewerb gestärkt wurde. Gesehen wird aber auch, dass die Integration auf europäischer Ebene unterschiedlich weit fortgeschritten ist. Um Liquiditäts- und Effizienzsteigerungen zu erzielen, erachtet die Monopolkommission u. a. eine Zusammen-

legung von kleinteiligen Marktgebieten für erstrebenswert, insbesondere in den osteuropäischen Mitgliedstaaten. Auch sei die Harmonisierung des Handels zwischen den Marktgebieten durch verbindliche Netzkodizes und zentrale Handelsplattformen sinnvoll. Die Bundesregierung teilt die Einschätzung, dass in Europa im Gasbereich die Integration der Gasmärkte unterschiedlich weit vorangeschritten ist. Sie unterstützt die Verfahren zur Erarbeitung von Netzkodizes und sieht, ebenso wie die Monopolkommission, den Vorteil von zentralen Handelsplattformen.

Die Monopolkommission unterstreicht, dass die Gasversorgungssicherheit insbesondere in Zeiten politischer Krisensituationen ein kritischer Faktor für die Gasmärkte sei. Angesichts dessen sollte eine weitere Diversifizierung der Gasbezugsquellen, z. B. über den Pipeline-Ausbau und Import von verflüssigtem Erdgas (LNG), und Einsatz unkonventioneller Erdgasformen, unter Berücksichtigung ihrer hohen Kosten und negativen Umweltfolgen, angestrebt werden.

Die Bundesregierung teilt diese Einschätzung der Monopolkommission. Die Bundesregierung unterstützt die Diversifizierung von Gasbezugsquellen und Transportwegen, auch auf europäischer und globaler Ebene. Denn eine gut ausgebaute und verbundene europäische Gasinfrastruktur zusammen mit einem funktionierenden Markt gewährleistet eine sichere Gasversorgung in Europa. Das Leitprinzip der Bundesregierung ist hierbei ein marktbasierter Ansatz. Unternehmen haben die vorrangige Verantwortung für die sichere und kosteneffiziente Gasversorgung der Verbraucher. Die erforderliche Infrastrukturentwicklung – und deren Finanzierung – sowie die Entscheidung über die Gasbezugsquellen obliegen in erster Linie den Marktakteuren.

Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, dass die Gasversorgung in Deutschland im internationalen Vergleich sehr sicher ist. Die seitens der Europäischen Kommission 2014 durchgeführten Stresstests zeigen, dass Deutschland den Ausfall wichtiger Lieferrouten durch ein weit verzweigtes Erdgasnetz, die größte Erdgasspeicherkapazität in der Europäischen Union und ein diversifiziertes Portfolio an Importrouten und Lieferländern technisch kompensieren könnte. Zudem verfügt Deutschland über liquide Handelsmärkte, die auch in Engpasssituationen Erdgas bereitstellen können. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie hat im Dezember 2015 in einem Eckpunktepapier Maßnahmen zur Stärkung des Regelenergiemarktes vorgelegt, mit denen die Gasversorgungssicherheit zusätzlich verbessert werden soll. Möglichen Engpässen auf regionaler Ebene wird durch die Ausweitung eines bestehenden Regelenergiemarktproduktes (der sogenannten Long Term Options) und die Realisierung des Demand-Side-Management-Potentials durch Einführung eines neuen Regelenergiemarktproduktes insbesondere für Industriekunden begegnet. Die Long Term Options wurden bereits zum Winter 2015/16 ausgeweitet, die Umsetzung des Demand-Side Management-Potentials erfolgt zum Winter 2016/17. Damit wird der gut funktionierende Gasmarkt in Deutschland marktbasiert und kosteneffizient weiter gestärkt.

3. Verfolgung von Umweltzielen in der Stromerzeugung (S. 69-88)

a) Einordnung in die Ziele der Energiewende

Das Energiekonzept der Bundesregierung und die energiepolitischen Beschlüsse des Bundestages bilden den Kompass für den Weg in eine sichere, bezahlbare und umweltverträgliche Energieversorgung. Die politischen Ziele und quantitativen Zielgrößen des Energiekonzepts wurden bereits 2014 im ersten Fortschrittsbericht zur Energiewende mit einer Zielarchitektur strukturiert und priorisiert. Klimaschutz sowie der Ausstieg aus der Kernenergie, aber auch die Sicherheit der Versorgung, Bezahlbarbarkeit und Wettbewerbsfähigkeit bilden den politischen Rahmen für den Umbau der Energieversorgung.

Insofern wird die von der Monopolkommission entwickelte eigene Zieltrias für die Entwicklung erneuerbarer Energieerzeugungsformen aus „Treibhausgasreduktion, Ausstieg aus der Atomenergie und Förderung der Grundlagenforschung“ der Mehrdimensionalität, Vielfältigkeit und politischen Rahmensetzung der Energiewende nicht gerecht. Insbesondere wird vernachlässigt, dass neben der Steigerung des Anteils der erneuerbaren Energien am gesamten Energieverbrauch und der Treibhausgasreduktion auch die Reduktion des Energieverbrauchs bzw. die Steigerung der Energieeffizienz ein weiteres, mit der Zieltrias des energiepolitischen Zieldreiecks gleichgewichtiges strategisches Kernziel der Energiewende ist. Unabhängig davon richtet die Bundesregierung die Energieforschung konsequent auf die Energiewende aus. Die Grundlagenforschung steht dabei neben der Förderung der Marktdurchdringung im Mittelpunkt. Das Energieforschungsprogramm der Bundesregierung wurde weiterentwickelt und die Programmmittel wurden verstetigt. Darüber hinaus umfasst der Umbau in Richtung einer zukunftsfähigen Energieversorgung nicht nur die Elektrizitätsversorgung, wie von der Monopolkommission dargestellt. Für eine erfolgreiche Umsetzung der Energiewende und Erreichung unserer Klimaziele müssen vielmehr die Verbindungen zu den Zielen und Maßnahmen in diesem Bereich mit denen im Bereich der Wärmeerzeugung und der Mobilität gesehen werden.

Die Monopolkommission bewertet den Handel mit Emissionszertifikaten als weitgehend effizientes Instrument zur Reduktion der CO_2-Emissionen. Die niedrigen CO_2-Preise seien kein grundsätzliches Problem, sondern Ergebnis einer freien Preisbildung. Aus Sicht der Bundesregierung erfüllt der Emissionshandel derzeit zwar sein Ziel, eine bestimmte Emissionsminderung in einem gesetzten Zeitrahmen zu erreichen. Aus Sicht der Bundesregierung ist es jedoch von großer Bedeutung, dass es im Emissionshandel auch wieder effektive Preisanreize für Investitionen in emissionsarme Technologien gibt, um auch mittel- und langfristig eine kosteneffiziente Erreichung der Klimaziele zu gewährleisten. Aus diesem Grund hat sie sich auch für die frühzeitige Einführung der Marktstabilitätsreserve eingesetzt.

b) Förderprogramme für erneuerbare Energien

Das EEG dient dazu, im Interesse des Klima- und Umweltschutzes eine nachhaltige Entwicklung der Energieversorgung zu ermöglichen, die volkswirtschaftlichen Kosten der Energieversorgung durch die Einbeziehung langfristiger externer Effekte zu verringern, fossile Energieressourcen zu schonen und die Weiterentwicklung von Technologien zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien zu fördern.

Der Hinweis der Monopolkommission, dass in einem europäischen Emissionshandelssystem mit einer festen EU-weiten Emissionsobergrenze nationale Instrumente wie Ausbauziele für Erneuerbare-Energien-Anlagen keinen zusätzlichen Emissionsminderungseffekt bewirken, berücksichtigt nicht, dass bei der Festlegung der Emissions-Caps bereits bestimmte Annahmen über andere Instrumente, wie den Ausbau der erneuerbaren Energien, einfließen und insoweit ein Zusammenwirken zwischen der nationalen Ebene und dem EU-Instrument besteht. Bei Umsetzung des EU-Klimaziels erfüllt der Emissionshandel zwar seine Funktion, EU-weit die kostengünstigsten Minderungsoptionen aufzuzeigen. Er setzt jedoch derzeit nicht die notwendigen Investitionsanreize, die für eine nachhaltige Transformation des Energieversorgungssystems notwendig sind. Um einen kostengünstigen Pfad zur Erreichung der langfristigen Klimaziele einzuschlagen, ist jedoch auch ein schrittweiser Umbau der Energieversorgung notwendig. Daher stellen auch der Ausbau der erneuerbaren Energien und die Steigerung der Energieeffizienz zentrale europäische Ziele dar, die ein Zusammenwirken mit dem europäischen Emissionshandelssystem ermöglichen. Ein Auslaufen dieser Ziele bzw. der Erneuerbare-Energien-Förderung ist daher abzulehnen.

Die Monopolkommission kritisiert darüber hinaus den Anstieg der EEG-Umlage innerhalb des letzten Jahrzehntes. Es ist zwar grundsätzlich richtig, dass die EEG-Umlage in den vergangenen Jahren gestiegen ist. Mit dem EEG 2014 konnte jedoch die Kostendynamik bei der EEG-Umlage durchbrochen werden. Dies wurde durch eine Konzentration auf kostengünstige Technologien, den Abbau von Überförderungen und eine Begrenzung der Besonderen Ausgleichsregelung erreicht. Die Schlussfolgerung der Monopolkommission, dass eine Energiewende nach deutschem Vorbild mit hohen Kosten verbunden ist, übersieht die Tatsache, dass ein Großteil dieser Kosten für relativ teure Bestandsanlagen aufgebracht wird. Die Förderung dieser Anlagen hat einen technischen Fortschritt ausgelöst, der zu signifikant gesunkenen Kosten bei den jeweiligen Anlagentechnologien geführt hat. Die Fördersätze der Photovoltaik sind beispielsweise innerhalb weniger Jahre um über 70 Prozent gesunken. Ein Land, das sich heute entscheidet, Deutschland auf dem Weg der Energiewende zu folgen, wird von diesen Kostensenkungen profitieren.

Die Bundesregierung unterstützt die Forderungen der Monopolkommission, die künftige Erneuerbare-Energien-Förderung markt- und wettbewerbsorientiert weiterzuentwickeln. Sie teilt die Auffassung der Monopolkommission, dass mit der Umstellung der Erneuerbare-Energien-Förderung auf Ausschreibungen ein wettbewerblicheres System geschaffen wird, das dazu beiträgt, den Ausbau der erneuerbaren Energien in effizienter Weise umzusetzen. Bei der EEG-Novelle 2014, die im Konsens zwischen Bundestag und Bundesrat verabschiedet wurde, ist entschieden worden, die Förderung für die erneuerbaren Energien ab spätestens 2017 wettbewerblich durch Ausschreibungen zu ermitteln. Damit wird die Entwicklung des EEG in Richtung mehr Marktnähe und Wettbewerb konsequent vorangetrieben. Die aktuelle EEG-Novelle 2017, die von Bundestag und Bundesrat am 8. Juli 2016 beschlossen wurde, setzt diese Umstellung auf Ausschreibungen um.

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag der Monopolkommission einer vollständigen Umstellung der Förderung der erneuerbaren Energien auf eine technologieneutrale Mengensteuerung ab. Bei einer technologieneutralen Ausgestaltung ohne Restriktionen sind Mitnahmeeffekte bei kostengünstigen Technologien, höhere Kosten für Netz- und Systemintegration und Strukturbrüche zu erwarten. Darüber hinaus würde eine technologieneutrale Ausschreibung den Ausbau der derzeit noch relativ jungen Windenergie auf See verhindern. Dies würde dazu führen, dass sich die bisher getätigten Investitionen in diese Technologie nicht rechnen und zu sog. „stranded investments" führen. Allerdings wird die Bundesregierung in den Jahren 2018 bis 2020 technologieübergreifende Ausschreibungen testen, um festzustellen ob den genannten Problemen durch die Ausgestaltung

der Ausschreibung begegnet werden kann. Nach der Evaluierung dieses Piloten wird ergebnisoffen entschieden, inwieweit eine Technologiedifferenzierung weiterhin sinnvoll ist. Von der Umsetzung des vorgeschlagenen Quotenmodells wurde bewusst abgesehen. Insofern wird auf die ausführliche Alternativenprüfung in der Begründung des Referentenentwurfes zur Einführung von Ausschreibungen für Strom aus erneuerbaren Energien und zu weiteren Änderungen des Rechts der erneuerbaren Energien (EEG-Novelle 2017) verwiesen. Denn in Quotensystemen besteht eine hohe Unsicherheit über die Höhe der zukünftigen Erlöse. Auch nach der Errichtung einer Anlage können Strompreise und Zertifikatspreise stark schwanken. Beides führt zu hohen Kosten für Zinsen und zu Risikoaufschlägen. Hinzu kommt das Risiko von Mitnahmeeffekten bei den kostengünstigeren Technologien. Internationale empirische Erfahrungen zeigen, dass sich die theoretischen Vorteile des Quotensystems nicht unbedingt realisieren lassen. Sehr viele Quotenmodelle führten zu einer deutlichen Unterschreitung der Ausbauziele, während zugleich die Kosten vergleichsweise hoch waren. Positive Beispiele wie das schwedische Quotensystem lassen sich zudem aufgrund der länderspezifischen Besonderheiten (sehr gute und günstige Standorte für Windenergie an Land und niedrige Kosten für Biomasse) nicht auf Deutschland übertragen. Daher ist in einigen dieser Länder zu beobachten, dass sie wieder zu spezifischen Technologieförderungen und Festvergütungssystemen oder Marktprämienmodellen zurückkehren.

Mit dem Ausschreibungsdesign des EEG 2017 soll der Ausbau der erneuerbaren Energien stetig und kosteneffizient fortgesetzt werden. Eine Mengensteuerung wird dadurch erreicht, dass der Ausbaukorridor weder über- noch unterschritten werden soll. Eine Überschreitung kann dadurch ausgeschlossen werden, dass die Ausschreibungsmengen richtig festgelegt werden. Eine Unterschreitung soll dadurch verhindert werden, dass möglichst viele von den Projekten, die sich in den Ausschreibungen erfolgreich durchsetzen, auch realisiert werden. Deshalb wird über das Ausschreibungsdesign des EEG 2017 eine hohe Realisierungsabsicht der Bieter bei Gebotsabgabe sichergestellt werden, z. B. durch geeignete Präqualifikationsanforderungen, Realisierungsfristen und Strafregelungen (Pönalen). Zugleich werden die Kosten des EEG insgesamt möglichst gering gehalten. Strom aus erneuerbaren Energien soll nur in der Höhe vergütet werden, die für einen wirtschaftlichen Anlagenbetrieb erforderlich ist. Schließlich sollen die Ausschreibungen allen Akteuren faire Chancen einräumen. Dies gilt sowohl für die verschiedenen Regionen als auch für die verschiedenen Akteursgruppen. Die Akteursvielfalt soll gewahrt werden.

Die Bundesregierung teilt im Übrigen die Auffassung der Monopolkommission, dass der Erfolg von Ausschreibungen von den spezifischen Parametern bei der Ausgestaltung der Ausschreibung abhängt (u. a. deutschlandweite Ausschreibung versus Regionalisierung, offene oder verdeckte Auktion, Gebotspreisauktion versus Einheitspreisauktion). In diesem Zusammenhang wurden erste Erfahrungen im Rahmen der Pilotausschreibung für Photovoltaikfreiflächenanlagen gesammelt, die bei der Gestaltung des künftigen Ausschreibungsdesigns berücksichtigt werden (siehe dazu den von der Bundesregierung beschlossenen Evaluierungsbericht).

c) CO_2-Minderungsbeitrag des Stromsektors

Die Monopolkommission spricht sich dafür aus, angestrebte CO_2-Einsparungen über die EU-Ziele hinaus durch Aufkauf der Zertifikate und Herausnahme aus dem Markt zu erreichen. Sie bezweifelt, dass die in Deutschland geplanten Maßnahmen (die Sicherheitsbereitschaft von Braunkohlekraftwerken, die Reform der KWK-Förderung und die Effizienzmaßnahmen bei Gebäuden, Kommunen, in der Industrie und im Schienenverkehr) die gewünschte Minderung in Deutschland tatsächlich bewirken können. Zudem ist sie der Auffassung, dass diese Maßnahmen immense Kosten verursachen würden.

Die Bundesregierung steht zu den nationalen und europäischen Klimaschutzzielen. Der Umwelt- und Klimaschutz gehört neben der Versorgungssicherheit und der Bezahlbarkeit zum energiepolitischen Zieldreieck. Deutschland hat sich zum Ziel gesetzt, die Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2020 um 40 Prozent im Vergleich zum Jahr 1990 zu verringern. Die geplanten Maßnahmen im Stromsektor sind notwendig, um weitere Kohlendioxidemissionen einzusparen und dieses Ziel zu erreichen. Nach den Untersuchungen der Bundesregierung erbringen die verschiedenen Maßnahmen einen Minderungsbeitrag von insgesamt zusätzlich 22 Millionen Tonnen CO_2 bis zum Jahr 2020.

Die Bundesregierung teilt nicht den Vorschlag der Monopolkommission, den Minderungsbeitrag kostengünstiger dadurch zu erbringen, dass Zertifikate im Umfang von 22 Millionen Tonnen CO_2 aufgekauft und aus dem Markt genommen werden. Denn der Vorschlag kann die Erreichung des nationalen Klimaziels nicht sicherstellen. Im europäischen Emissionshandelssystem besteht derzeit ein Überangebot von rund 1,7 Milliarden Zertifikaten (d. h. mehr Zertifikate, als aufgrund der Emissionen an Abgabepflichten bestehen). Einige, im Vergleich jedoch sehr wenige von diesen Zertifikaten aufzukaufen, hätte daher keinerlei Auswirkung, weder national noch

europäisch – wäre aber mit erheblichen Kosten verbunden. Auch im Jahr 2020 würde ein Aufkauf von 22 Millionen Zertifikaten (zum dann geltenden Preis) den Überschuss minimal verringern, den CO_2-Preis im EU-Emissionshandel damit lediglich unterhalb jeder Nachweisgrenze beeinflussen und damit keinerlei Effekt auf die Emissionen im deutschen wie auch im europäischen Bilanzraum entfalten. Auch würde damit keine zielgerichtete nationale Reduktion erfolgen, wie sie jedoch für die nationalen Klimaziele notwendig wäre. Das nationale Klimaziel würde daher verfehlt.

4. Versorgungssicherheit (S. 91-149)

a) Erzeugungsstandorte und Versorgungsnetze (S. 91-114)

Die Monopolkommission hat alternative Maßnahmen zum Netzausbau zwecks Reduktion des Netzausbaubedarfs analysiert. Sie sieht in der Einführung eines erzeugerseitigen Netznutzungsentgelts (sog. G-Komponente) nur für Erzeugungsanlagen aus erneuerbaren Energien ein mögliches Instrument zur Begrenzung des Netzausbaubedarfs und zur effizienteren Gestaltung der Ausschreibungen im Rahmen der EEG-Förderung. Die Bundesregierung wird die Vor- und Nachteile eines erzeugerseitigen Netznutzungsentgelts für konventionelle und Erneuerbare-Energien-Anlagen in der anstehenden Überprüfung der Netzentgeltsystematik umfassend prüfen und bewerten.

Die Bundesregierung teilt die Einschätzung der Monopolkommission, dass die Aufteilung der deutschen Stromgebotszone in eine norddeutsche und eine süddeutsche Stromgebotszone nicht sinnvoll wäre; insbesondere hierdurch verursachte Preissteigerungen in Teilen Deutschlands sind abzulehnen. Höchste Priorität für die Bundesregierung hat weiterhin der als energiewirtschaftlich notwendig ermittelte innerdeutsche Netzausbau.

Die Bundesregierung lehnt jedoch eine von der Monopolkommission zur Verringerung des Netzausbaubedarfs vorgeschlagene Berücksichtigung späteren Redispatchs bereits im Stadium der Netzplanung aus grundsätzlichen Erwägungen ab. Redispatch ist ein kurzfristiger Markteingriff zur Behebung eines akut auftretenden Engpasses. Würde ein solcher Markteingriff bereits geplant in Kauf genommen, würde dies im Ergebnis zu einem unterdimensionierten Netz mit auch bei vollständiger Umsetzung des Netzausbauprogramms dauerhaften Engpässen führen, das nur mit erheblichen Markteingriffen sicher zu betreiben wäre und mit einer Abnahme der Systemsicherheit einherginge. Auch die Aussage der Monopolkommission, dass bei der Netzdimensionierung sämtliche Extremszenarien mitabgebildet würden, teilt die Bundesregierung nicht. Die BNetzA prüft im Rahmen ihrer Bestätigung des Netzentwicklungsplans auch die Auslastung der Leitungen, zudem wird bereits eine Spitzenkappung in den Szenarien vorgesehen.

Der Vorschlag der Monopolkommission, dass Übertragungsnetzbetreiber Erneuerbare-Energien-Anlagen gezielt bei negativen Preisen abregeln, erscheint aus Sicht der Bundesregierung nicht sachgerecht. Schon die Prämisse, dass Netzengpässe vor allem in Zeiten negativer Börsenpreise auftreten, ist aus Sicht der Bundesregierung nicht richtig. Derzeit besteht ein vergleichsweise geringer Zusammenhang zwischen Maßnahmen des Einspeisemanagements aufgrund von Netzengpässen und negativen Börsenpreisen. Denn die Zeiten negativer Preise sind nur selten deckungsgleich mit den Zeiten der Netzengpässe. Die Korrelation zwischen niedrigen Strompreisen und Abregelungen aufgrund von Netzengpässen liegt bei nur 0,35 Prozent bei Strompreisen von unter 2 Cent/kWh. Aus dem Anteil an Abregelungen kann daher kein Rückschluss auf die Höhe der Strompreise gezogen werden. Aus diesem Grund ist es auch nicht sachgerecht, die Abregelung von Anlagen mit dem Zweck der Netzentlastung an das Auftreten von negativen Preisen zu knüpfen.

Solange noch andere Anlagen abgeregelt werden können, würde dies auch dem Einspeisevorrang für erneuerbare Energien nach der Erneuerbare-Energien-Richtlinie (2009/28/EG) zuwiderlaufen.

Der Vorschlag, dass die Übertragungsnetzbetreiber solange Anlagen abregeln, bis der Börsenpreis auf Null gestiegen ist, würde einen Eingriff in die Preisbildung am Strommarkt darstellen. Es ist jedoch gerade Ziel des Strommarktgesetzes, eine freie wettbewerbliche Preisbildung abzusichern und auch Preisspitzen an den Strommärkten zuzulassen. Den Ansatz der Monopolkommission, einen geringen Anteil der Erneuerbare-Energien-Erzeugung in Zeiten sehr hoher Einspeisung im Rahmen der Spitzenkappung abzuregeln, um die Netzausbaukosten zu reduzieren, ist mit dem Strommarktgesetz umgesetzt worden. Dort ist für Netzbetreiber die Option vorgesehen, bei der Netzplanung eine Abregelung von bis zu 3 Prozent des Stroms je Wind- bzw. PV-Anlage zu berücksichtigen. Netzbetreiber sind damit künftig nicht mehr verpflichtet, die Stromnetze auf die letzte Kilowattstunde von (selten auftretenden) Einspeisespitzen der Wind- und PV-Anlagen in einem Netzgebiet auszulegen. Im operativen Betrieb wird eine tatsächliche Abregelung weiterhin nach den geltenden Regeln (Abschaltreihenfolge und Beibehaltung des Vorrangs der erneuerbaren Energien) erfolgen.

Die Bundesregierung stimmt mit der Monopolkommission in der Einschätzung überein, dass das Netz durch eine Flexibilisierung auf Nachfrageseite in Zeiten von Ungleichgewichten entlastet und stabilisiert werden kann. Zugleich können hierdurch die Funktionsfähigkeit des Strommarktes langfristig verbessert und die Versorgungssicherheit erhöht werden.

Was den Einsatz intelligenter Messsysteme („Smart Meter“) betrifft, so teilt die Bundesregierung die Auffassung der Monopolkommission, dass bei der gewählten Rollout-Strategie Kosten und Nutzen in einem angemessenen Verhältnis stehen müssen. Das „Gesetz zur Digitalisierung der Energiewende“ sieht daher für alle denkbaren Einbauverpflichtungen am jeweiligen Nutzenpotenzial orientierte Preisobergrenzen vor. Maßgebliche Grundlage bilden hierbei die Berechnungen der Kosten-Nutzen-Analyse des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie.

Der bereits im Regierungsentwurf verankerte Rollout-Plan sowie weitere wichtige Eckpunkte werden von der Monopolkommission nicht richtig wiedergegeben. Ab 2017 sind größere Verbraucher und Erzeuger mit einem intelligenten Messsystem auszustatten. Der haushaltsnahe Bereich folgt erst ab 2020. Die genannten Zeitpunkte markieren jedoch Start- und keine Endpunkte. Zudem können intelligente Messsysteme auch unterhalb eines Verbrauchs von 6.000 kWh/ Jahr (d. h. auch bei Privathaushalten) eingebaut werden, wenn der grundzuständige Messstellenbetreiber dies für sinnvoll erachtet. Hier sind die in allen Fällen zu beachtenden Preisobergrenzen allerdings besonders streng. Richtig ist die Auffassung der Monopolkommission, dass der wirtschaftliche Nutzen intelligenter Messsysteme zur Vermeidung ansonsten erforderlicher Netzausbaumaßnahmen nicht leicht zu quantifizieren ist. Unter anderem dieser Aufgabe hat sich die 2014 veröffentlichte Verteilernetzstudie des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie angenommen.

Die Monopolkommission behandelt das Thema „Smart Metering“ jedoch allein unter dem Aspekt „Netzausbaureduzierung“. Dies wird dem Thema nicht ganz gerecht, denn der Nutzen intelligenter Messsysteme kann weit über diesen Vorteil hinausgehen (Energieeffizienz, Spartenbündelung, Vermeidung von Ablesekosten, Ermöglichung variabler Tarife).

b) Strommarktentwicklung und Kapazitätsmechanismen (S. 115-149)

Die Monopolkommission untersucht eingehend die Entwicklungen an den Strommärkten und die diskutierten Kapazitätsmechanismen sowie das Konzept des Strommarktes 2.0 auf seine Wirkung hin.

Sie hat sich dabei auch intensiv mit der Frage auseinander gesetzt, inwieweit die für eine Finanzierung notwendigen Spitzenlastpreise mit Aufschlägen auf die Grenzkosten, sog. „Mark-Ups“, erzielt werden können. Die Bundesregierung sieht wie die Monopolkommission, dass die kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht in der Stromerzeugung schwierige Fragestellungen mit sich bringt. Ebenso wie die Monopolkommission hält sie es mit Blick auf die Investitionsbereitschaft der Unternehmen für hilfreich, wenn Bundeskartellamt und BNetzA Maßstäbe und Kriterien in Leitlinien darlegen, nach denen sie das Preissetzungsverhalten von Energieversorgern bewerten. Bundeskartellamt und BNetzA beabsichtigen, einen gemeinsamen Leitfaden zu erstellen, der Ausführungen zur kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht auf dem Stromerstabsatzmarkt sowie Ausführungen zur REMIT-Verordnung umfasst. Dagegen hält die Bundesregierung die von der Monopolkommission geäußerte Kritik an dem im Weißbuch angesprochenen Marktmachtbericht des Bundeskartellamts für nicht gerechtfertigt. Die Monopolkommission ist der Ansicht, dass sich über einen Marktmachtbericht der Kartellbehörde keine Sicherheit der Unternehmen über die Marktbeherrschung im Energiegroßhandel erzielen lässt, weil diese Frage angesichts der sich stetig wandelnden Marktsituation immer kurzfristig neu zu entscheiden sei. Sie geht dabei von für jede Stunde neu zeitlich abzugrenzenden Märkten aus. Nach Praxis des Bundeskartellamtes erfolgt die Marktabgrenzung jedoch stets für ein Kalenderjahr, um ausschließlich kartellrechtlich relevante, strukturelle Positionen zu ermitteln. Die Kritik dürfte auf einer Fehleinschätzung der beabsichtigten Wirkung des Berichts beruhen. Der nun mit dem Strommarktgesetz beschlossene Bericht über die Wettbewerbssituation in der Stromerzeugung wird den Unternehmen eine gute Orientierung bei der Beurteilung der Frage geben, ob sie für zurückliegende Zeiträume als marktbeherrschend eingeordnet werden. Darauf basierend können sie auch besser einschätzen, ob sie aktuell marktbeherrschend sind. Der Bericht gibt ein Ergebnis der regelmäßigen Überprüfung der Marktmacht auf den Stromgroßhandelsmärkten, die auch von der Monopolkommission als geeignet bewertet wird, wieder. Der von der Monopolkommission insoweit erhobene Vorwurf, dass diese Überprüfung durch das bereits bestehende Monitoring in angemessenem Umfang vorgenommen werde, verkennt, dass der Bericht gerade auf diesem Monitoring aufbaut, wobei auf die amtlich ermittelten Daten der Markttransparenzstelle für den Großhandel mit Strom und Gas zurückgegriffen werden soll. Der Marktmachtbericht ermöglicht es den Stromerzeugungsunternehmen, in regelmäßigen Abständen belastbare Informationen in Bezug auf ihre Marktmachtposition zu erhalten.

Des Weiteren befasst sich die Monopolkommission mit Fragen der Lastabdeckung. Sie kommt zu dem Schluss, dass gegenwärtig keine Gefahr für die Versorgungssicherheit bestehe. Die Bundesregierung teilt diese Einschätzung. Gleichwohl beruht aus Sicht der Bundesregierung die von der Monopolkommission angewendete Methode zur Bewertung der Versorgungssicherheit auf Annahmen, die nicht sachgerecht sind. Zu diesen Annahmen gehören der Fokus auf eine einzelne unrealistische Belastungssituation, die Vernachlässigung von Erzeugung aus sonstigen EEG-Kraftwerken und die Vernachlässigung der Einbettung des deutschen Stromsystems in die europäischen Strommärkte. Aus Sicht der Bundesregierung lässt sich Versorgungssicherheit nur im Kontext der europäischen Strommärkte und auf Basis zeitraumbezogener probabilistischer Analysen messen und bewerten. Entsprechende Anforderungen an das Monitoring der Versorgungssicherheit sind durch das Strommarktgesetz eingeführt worden.

Die Monopolkommission weist auf die Risiken von Kapazitätsmärkten hin. Insbesondere sieht die Monopolkommission die Gefahr, dass Unternehmen in einem Kapazitätsmarkt Marktmacht ausüben könnten. Auch aus Sicht der Bundesregierung sind mit den diskutierten Kapazitätsmarktkonzepten Risiken und Nachteile verbunden. So führen Kapazitätsmärkte häufig zu Überkapazitäten, weisen eine hohe Komplexität auf und bergen die Gefahr von Regulierungsversagen.

Die Monopolkommission hebt allerdings hervor, dass auch mit der Vorhaltung einer Reserve gewisse Risiken verbunden sein können. Sie weist dabei – abhängig von dem konkreten Auslösungspreis für die Aktivierung der Reserve – auf allokative Ineffizienzen, politische Einflussnahme und die Gefahr des strategischen Verhaltens von Marktakteuren hin. Zur Abmilderung dieser Risiken schlägt sie daher vor, die Kapazitätsreserve als Übergangsinstrument auszugestalten und auf höchstens zehn Jahre zu befristen.

Aus Sicht der Bundesregierung überwiegen die mit der Einrichtung eines Kapazitätsmarktes verbundenen Risiken etwaige Risiken einer Kapazitätsreserve. Die Einrichtung einer Kapazitätsreserve zur Absicherung des Strommarktes 2.0 gegen unvorhersehbare Ereignisse kann das Ziel, Versorgungssicherheit möglichst umweltverträglich und bezahlbar zu gewährleisten, aus Sicht der Bundesregierung am besten erreichen. Dies ist auch das Ergebnis mehrerer Gutachten, die das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie in Auftrag gegeben hat, sowie des Grün- und Weißbuchprozesses „Ein Strommarkt für die Energiewende“. Der Vorschlag der Monopolkommission zur Befristung der Kapazitätsreserve ist aus Sicht der Bundesregierung nicht sachgerecht. Die Kapazitätsreserve soll die Stromversorgung langfristig absichern und die Akteure sollen sich auf dieses neue Instrument einstellen. Eine Befristung würde das Signal geben, dass sich die Absicherung wieder ändern könnte, und eventuell Akteure von der Teilnahme an den Ausschreibungen abhalten. Allerdings soll die Kapazitätsreserve in regelmäßigen Abständen evaluiert und das erforderliche Volumen ggf. angepasst werden.

Der Vorschlag der Monopolkommission, einen Kapazitätsmarkt zu schaffen, sofern sich herausstellen sollte, dass der Strommarkt 2.0 nicht zu einer effizienten Kapazitätsallokation führt, ist aus Sicht der Bundesregierung verfehlt. Vertrauen in den Strommarkt 2.0 und damit Planungs- und Investitionssicherheit können nur erreicht werden, wenn die Funktionsfähigkeit des Strommarktes nicht in Frage gestellt wird. Im Übrigen teilt die Bundesregierung jedoch die Einschätzung der Monopolkommission, dass durch eine europaweite Koordinierung von Methodiken und Bewertung von Stromversorgungssicherheit Effizienzgewinne im Hinblick auf den Kapazitätsbedarf erzielt werden können. Um ausreichende demokratische Legitimation zu erzeugen, sollte diese Koordinierung auf Basis politischer Entscheidungen im Sekundärrechtsrahmen der Europäischen Union erfolgen.

5. Vergabe von Wegenutzungsrechten und Anreizregulierung (S. 151-169)

Die Monopolkommission analysiert umfassend die Entwicklungen und Diskussionen bei der Vergabe von Wegenutzungsrechten zur leitungsgebundenen Energieversorgung und der Anreizregulierung.

Die Bundesregierung hat am 3. Februar 2016 den Regierungsentwurf für ein „Gesetz zur Änderung der Vorschriften zur Vergabe von Wegenutzungsrechten zur leitungsgebundenen Energieversorgung“ beschlossen. Die erste Lesung im Bundestag fand am 29. April 2016 statt. In Übereinstimmung mit den Empfehlungen der Monopolkommission wird hierbei an einem diskriminierungsfreien und transparenten nach wettbewerblichen Kriterien durchzuführenden Verfahren festgehalten. Ziel des § 46 EnWG ist die Gewährleistung eines fairen Wettbewerbs um die Netze. Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Monopolkommission, dass kommunale „Ewigkeitsrechte“, d. h. das dauerhafte und unangefochtene Recht der Kommunen auf den Netzbetrieb durch kommunale Unternehmen, nicht sachgerecht sind. Der Regierungsentwurf stellt auch weiterhin klar, dass Eigenbetriebe, Eigengesellschaften und kommunale Beteiligungsgesellschaften bei der Vergabe von Wegenutzungsrechten nicht ohne sachlichen Grund bevorzugt werden dürfen.

Der Regierungsentwurf enthält mit neuen Vorgaben zu Rügeobliegenheiten samt Präklusionswirkung, Informationsansprüchen der Gemeinde sowie der gesetzlichen Vorgabe des objektivierten Ertragswertverfahrens zahlreiche Verbesserungen für mehr Rechtssicherheit bei geplanten Netzübernahmen.

Der Regierungsentwurf hält an der zwingenden Berücksichtigung der Ziele des § 1 Absatz 1 EnWG bei der Auswahl des Unternehmens fest. Bei der Umsetzung dieser Ziele in konkrete Kriterien sowie deren Gewichtung sollen jedoch weiterhin Handlungsspielräume der Gemeinden bestehen. Die Gewährung eines solchen kommunalen Entscheidungsspielraums ist sachgerecht, da die Gemeinden entsprechend ihren örtlichen Netzbetriebsverhältnissen manche Ziele stärker gewichten können müssen als andere. Dies hängt von den netzbetrieblichen Herausforderungen vor Ort ab. Gerade die Verteilernetzstudie des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie hat aufgezeigt, dass die Herausforderungen je nach Typisierung des Stromnetzgebietes stark divergieren können. Ungeachtet der Frage, ob der von der Monopolkommission geforderte Abschlag auf Netznutzungsentgelte zulässig ist, unterbleibt daher auch insoweit eine zwingende gesetzliche Vorgabe.

Entgegen der Empfehlung der Monopolkommission wird die Gewährung von Abschlägen auf zukünftige Netzentgelte nicht als neues und maßgebliches Kriterium im Rahmen der Vergabe von Wegenutzungsrechten eingeführt. Damit wird die klare Trennung zwischen der Vergabe von Wegenutzungsrechten und der Netzentgeltregulierung beibehalten. Der Vorschlag der Monopolkommission würde zu Verzerrungen sowohl bei der Vergabe von Wegenutzungsrechten als auch bei der Netzentgeltregulierung führen. Wesentliche Nachteile dieses Vorschlags ergeben sich aus dem relativ langen Rabattierungszeitraum und dem grundsätzlichen Widerspruch dieses Ansatzes zur Anreizregulierung.

Der Umbau der Stromnetze führt zu einer vergleichsweise schnellen Entwicklung und Veränderung der Netzinfrastruktur. Vor diesem Hintergrund sind Rabatte auf Netzentgelte für die Dauer eines Wegenutzungsrechts von 20 Jahren mit hohen Risiken verbunden. Dass Netzentgelte jeweils für die Dauer einer Regulierungsperiode (aktuell fünf Jahre) festgelegt werden, erschwert zudem eine seriöse Ermittlung solcher Rabatte für diesen langen Zeitraum. Des Weiteren wird die ohnehin vorhandene Informationsasymmetrie zwischen bisherigem Rechtsinhaber und möglichen Bietern unnötig zulasten alternativer Bieter verstärkt.

Die Monopolkommission schlägt die Rabattierung vor, um den Bieterwettbewerb unter den Gesichtspunkten Effizienz, Preisgünstigkeit und Verbraucherfreundlichkeit zu beleben. Diese Ziele werden jedoch bereits mittels Anreizregulierung im Rahmen der Netzentgeltregulierung adressiert. Über den Effizienzvergleich werden Ineffizienzen ermittelt und durch die entsprechende Festlegung der Erlösobergrenzen abgeschmolzen. Diesen Ansatz unterstützt die Monopolkommission in ihren Empfehlungen zur Netzentgeltregulierung explizit und fordert eine Verstärkung der Wettbewerbssimulation in diesem Bereich. Bei verstärkten Effizienzanreizen im Rahmen der Netzentgeltregulierung sind nennenswerte Abschläge im Bieterverfahren jedoch nicht zu erwarten.

Die Bundesregierung nimmt zur Kenntnis, dass die Monopolkommission die Empfehlungen der BNetzA für eine Weiterentwicklung der Anreizregulierung positiv bewertet. Die Monopolkommission regt an, die bestehende Anreizregulierung unter Berücksichtigung des Zielkonflikts der Kosteneffizienz und Investitionsbereitschaft der Netzbetreiber weiterzuentwickeln.

Die Bundesregierung hält eine Weiterentwicklung der Netzentgeltregulierung unter diesen Gesichtspunkten ebenfalls für angezeigt. Die Bundesregierung hat dazu die Novelle der Anreizregulierung am 3. August 2016 beschlossen. In die Novelle sind die Empfehlungen der BNetzA sowie die Vorschläge der Bundesländer zur umfassenden Reform der Anreizregulierung eingeflossen. Insbesondere die Abschaffung des Zeitverzugs bis zur Erstattung von Investitionen steht im Mittelpunkt der Novellierung.

Mit der Einführung eines jährlichen Kapitalkostenabgleichs wurde der Zeitverzug nun abgeschafft. An die Stelle pauschaler Budgets für einen fünfjährigen Zeitraum tritt die jährliche Anerkennung der tatschlichen Investitionskosten. Dadurch wird die umgehende Refinanzierung der Investitionen ermöglicht; gleichzeitig werden wesentliche Auswirkungen auf die Einzelpreise, das allgemeine Preisniveau und insbesondere das Verbraucherpreisniveau nicht erwartet. Wie die BNetzA und die Monopolkommission hat auch die Bundesregierung das zunächst von den Ländern präferierte Investitionskostendifferenz-Modell aufgrund der erheblichen Mehrkosten für die Netzkunden abgelehnt.

Ebenfalls befürwortet wurde von der Monopolkommission die Einführung eines „Efficiency-Carry-Over“ oder Bonussystems zur Steigerung der Innovationsfähigkeit. Die Bundesregierung hat sich für die Einführung eines Effizienzbonus entschieden, um sowohl Effizienz- als auch Innovationsanreize zu schaffen. Diesen Bonus erhalten Netzbetreiber, die beispielsweise aufgrund innovativer Lösungen besonders effizient sind.

Die Bundesregierung stimmt der Monopolkommission im Übrigen zu, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Steigerung der Transparenz des Regulierungsprozesses dazu beitragen können, die Regulierung insgesamt

nachvollziehbarer zu gestalten. Daher wurde ein Katalog mit zu veröffentlichenden Informationen definiert, der sowohl die Ergebnisse als auch die wesentlichen Grundlagen der Entscheidungen der Regulierungsbehörden beinhaltet. Es wird zu beobachten sein, ob damit die erwünschte Transparenzerhöhung erreicht werden kann oder ggf. weitere Maßnahmen erforderlich sind. Die Bundesregierung schließt sich zudem der Aufforderung der Monopolkommission an die Regulierungsbehörden an, den bestehenden Veröffentlichungspflichten unter Wahrung möglicher Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse umfänglich nachzukommen.



Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333